

Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas

Introducción

En sentido estricto, en México no existe gobierno metropolitano ni derechos políticos específicos para los habitantes de esos espacios. Pero este tema tiene una importancia de primer orden por el rol político que las grandes ciudades están desempeñando en la transición y la alternancia. Para medir la eficacia y legitimidad con que cuentan los niveles de gobierno y las administraciones implicados en las grandes ciudades, se plantea el significado del concepto de gobernabilidad y las implicaciones que tiene en las áreas metropolitanas. Sobre el trasfondo de experiencias internacionales se analiza el modelo mexicano y se efectúa un balance de las situaciones predominantes en este campo. Se realiza una operación semejante respecto de la ciudadanía política, de su relación con el espacio metropolitano, así como acerca de los componentes de dicha ciudadanía. El ensayo finaliza con la propuesta de un modelo republicano de relaciones entre "ciudadanía política metropolitana" y gobernabilidad.

Los términos "área o zona metropolitana", "conurbación", "ciudad regional" o "región metropolitana" y, a un nivel mayor de complejidad, el de "megaciudades" o "megalópolis", aluden a una de las características más impactantes del crecimiento que están acusando las grandes ciudades del mundo. Ésta consiste en la alta concentración de población y de actividades de distinto tipo, así como en el rebasamiento de las circunscripciones políticas y administrativas de los municipios y, a veces, de las entidades federativas implicadas; es decir, los espacios ocupados o utilizados por las primeras no respetan las líneas divisorias establecidas por los segundos. Esto ocurre cuando una ciudad, al expandir su periferia, anexa localidades antes desconectadas territorialmente, formando un área urbana continua de mayores proporciones; en otros términos, dos o más centros de población forman una unidad geográfica, económica y social. El acotamiento teórico de este fenómeno así como su gestión pública poseen una

◆ Es Investigador del Departamento de Estudios Sobre Movimientos Sociales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG.

mramirez@fuentes.csh.udg.mx



importancia estratégica para la resolución de los múltiples problemas que emergen en estos ámbitos y para prever su posible evolución. En el caso mexicano, en cualquiera de las variables e indicadores que se consideren, el peso de sus principales áreas metropolitanas en la vida nacional es determinante. Como comprobación general, baste recordar que, de acuerdo con el conteo efectuado por INEGI en 1995, tan sólo cinco de las áreas metropolitanas del país (D.F., Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca) concentraban el 45% de la población urbana nacional y constituían los centros indisputados de producción y de servicios (comerciales, financieros, educativos, médicos, recreativos, culturales, informáticos, etc.). Esta metropolización de la población y de las principales actividades tiene consecuencias de diverso tipo: económicas, sociales, políticas, culturales, planificadoras, etc. En este ensayo pretendo abordar únicamente las de tipo político y, en particular, el binomio: gobernabilidad-ciudadanía política, las cuales son decisivas tanto para la eficacia y legitimidad de su gobierno y administración como para el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes.

A fin de ponderar la importancia *política* de las principales conurbaciones del país, sería conveniente distinguir dos niveles distintos: a) El que emana del hecho de que, para regular, gobernar y administrar los múltiples problemas que surgen en ellas, interactúan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) *en mayor grado* que en ciudades y municipios no conurbados, y b) el *rol específico* de liderazgo que este tipo de ciudades desempeñan en el sistema político y en la presente coyuntura. Estos dos niveles se encuentran interconectados y, en este trabajo, los abordo conjuntamente. Al respecto conviene resaltar que las grandes capitales urbanas constituyen los laboratorios políticos más importantes del país. Como recuerda A. Ziccardi, durante casi 70 años fueron bastiones del corporativismo. Hoy bue-

na parte de ellas son espacios de modernidad política (Ziccardi, 1995, 2). Por ello, es ahí donde se están dando las grandes batallas para el avance político nacional. Este juicio no implica desconocer o minusvalorar las experiencias políticas innovadoras que están teniendo lugar en otras ciudades o ámbitos metropolitanos menores del país: Villahermosa, Tab., La Paz y Tijuana en Baja California Norte, Chihuahua, Chih, León y Celaya en Gto., San Luis Potosí, etc. (J.M. Ramírez Sáiz, 1998c). Señala simplemente que la conjunción de los dos niveles políticos señalados otorga a las principales áreas metropolitanas un margen político no logrado por las restantes ciudades. Como expresión del liderazgo político desempeñado, cuatro de las cinco principales áreas metropolitanas del país son, o fueron recientemente, sede de gobiernos de alternancia (el PRD en el D.F.; el PAN en Guadalajara y Monterrey actualmente, y en Puebla de 1995 a 1998). Pero, no obstante la importancia política de esta situación, es claro que ello no cambia, por sí solo, su gobernabilidad para hacerla automáticamente democrática. Y tampoco se traduce necesariamente en mayores niveles de calidad de vida en esas metrópolis (A. Ziccardi, 1988, 28).

Si, como supuesto general, la gobernabilidad debe darse a todos los niveles del gobierno y de la sociedad (local, estatal, federal), ¿qué implicaría su logro en una gran ciudad o área metropolitana, a diferencia de otro tipo de ciudad no conurbada (mediana o pequeña) o municipio rural? ¿Cuáles son, en las áreas metropolitanas, las bases de una gobernabilidad y de prácticas de ciudadanía política? Al respecto analizo, en primer lugar, el significado del concepto de gobernabilidad y las implicaciones particulares que ella tiene en las áreas metropolitanas. Y, a continuación, realizo una operación semejante respecto de la ciudadanía. El planteamiento que llevo a cabo es tanto de tipo teórico como de balance de la literatura disponible sobre ambos tópicos.

I Gobernabilidad y metrópolis

El uso de este término es cada vez más recurrente en la literatura sociopolítica. A continuación explico su contenido y dimensiones, así como su aplicabilidad en el caso de la administración y gobierno de las grandes ciudades capitales.

1.1. Las dos vertientes del concepto de gobernabilidad:

La gobernabilidad es asociada frecuentemente al *orden* político que es necesario guardar durante el proceso de transición democrática y de globalización (C. Hewitt, 1998, 106). En ese contexto, la literatura conservadora sobre el desorden o la ingobernabilidad es abundante (E. Torres-Rivas, 1993, 91-92). Pero frente a este recorte del término, Lechner recuerda que la gobernabilidad no sólo remite al orden, sino también a las formas de ejercicio gubernamental del poder y de la gestión local, a la transparencia y a la respuesta a las demandas ciudadanas (Lechner, 1995). Usualmente se enfatiza la vertiente del concepto que remite a la actuación de los gobernantes. Y, bajo este supuesto, se afirma que la gobernabilidad es la característica de un buen gobierno. Consiste en la manera en que los asuntos públicos de un país son manejados. Y estriba en la capacidad de las autoridades para dirigir la sociedad y procesar las demandas de los gobernados (Ziccardi; 1995: 15). Camou precisa que se trata de un estado (una propiedad o una cualidad) de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas formuladas por los ciudadanos y la capacidad de respuesta gubernamental en una sociedad (Camou, 1995: 13 y 22). Por su parte, Arbós y Giner resumen este enfoque afirmando que “existe consenso en que la legitimidad y la eficacia son las dos características básicas de la gobernabilidad (Arbós y Giner, 1993: 5). De acuerdo con este punto de vista, la eficacia administrativa, la capacidad de

generar legitimidad y consenso entre los ciudadanos, así como la estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad (Camou, *O.C.*: 17 y Ziccardi; 1995: 15).

Pero la gobernabilidad tiene una dimensión relacional y, como tal, involucra a los gobernantes y a los gobernados. Camou sostiene esta doble dimensión al afirmar que la gobernabilidad es una propiedad específica de los gobiernos y de los actores sociopolíticos relevantes. Porque el logro de una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites gobernantes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana (Camou, *O. C.*: 14 y 46). Este autor justifica su punto de vista argumentando que gobierno y oposición, partidos y organizaciones sociales han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad. Y, por el contrario, existe déficit de gobernabilidad cuando el gobierno muestra incapacidad (o cerrazón) para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad (*O. C.*: 15 y 30). Por su parte, Arbós y Giner aluden a esta misma doble relación, implicada en el concepto, al sostener que la gobernabilidad “es la cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós y Giner; *O. C.*: 13 y 16). A. Olvera retoma los planteamientos anteriores, pero los amplía desde una perspectiva epistemológica y metodológica. Bajo el primer aspecto sostiene que la “gobernabilidad es la forma de ejercicio del gobierno que conduce a garantizar la autorreproducción del propio aparato estatal y a mantener la estabilidad política... Es un concepto descriptivo de los estilos, culturas e instituciones fácticas del poder político... La gobernabilidad democrática es el polo normativo desde el cual se juzga la



realidad del ejercicio de gobierno... Analiza los hechos desde la perspectiva (de tipo ideal) de las instituciones y prácticas que corresponderían a un verdadero Estado de derecho democrático y a una sociedad civil consolidada y actuante... Acota un campo de la realidad social en el que se definen las relaciones entre la sociedad y el sistema político". El énfasis epistemológico que Olvera asigna al concepto de gobernabilidad consiste en afirmar que "se trata de *la interfase y mediación entre el Estado en sus diversas expresiones y los actores sociales*, sean éstos vistos desde la óptica de la ciudadanía o desde la perspectiva de las asociaciones de la sociedad civil... Desde el punto de vista de la gestación de la gobernabilidad, en términos descriptivos, se trata de un proceso de cambio y adaptación y, en los normativos, de diferenciar los elementos que constituyen innovaciones relevantes para la profundización de la democracia, de aquéllos que son factores de continuidad o readaptación del autoritarismo" (Olvera, 1999, 5). Debido a que en México la gobernabilidad y la ciudadanía política en las áreas metropolitanas se encuentran en su fase instituyente, el enfoque de Olvera posee utilidad heurística. Permite analizar el aspecto relacional de la primera y su articulación con la segunda, así como los avances o estancamientos en la materialización de ambos.

1.2. Gobierno y administración de metrópolis: El contexto mundial y las experiencias mexicanas:

En la Introducción, pregunté ¿qué implica la gobernabilidad democrática en un área metropolitana a diferencia de la exigida en una ciudad no conurbada (mediana o pequeña) o en un municipio rural? Para contextualizar la respuesta a esta interrogante es ilustrativo explicitar las formas específicas de gobierno y administración que se están aplicando en diferentes metrópolis. Este asunto lo abordo, en primer lugar,

revisando sus principales modalidades internacionales y seguidamente las del caso mexicano.

1.2.1. *Las experiencias internacionales:* Para ubicar las formas en que se establece la relación entre gobernabilidad y áreas metropolitanas es conveniente recordar, con J. Borja, que las grandes ciudades del mundo son una realidad metropolitana, que tienen un carácter plurimunicipal y que difícilmente poseen una estructura político administrativa única que las gobierne. Son el producto de varios procesos: a) Territoriales: que dieron origen a la aglomeración que forma un continuo urbano, b) divisiones político-administrativas surgidas de historias nacionales y locales, y c) identidades culturales sobrepuestas en el espacio conurbado (Borja, 1992, 125). Sobre las principales formas de administración y gobierno metropolitanos que se han aplicado en otros países, J. Borja, E. Dockendorff, y P. Ward realizan sendas clasificaciones. Considerándolas conjuntamente, las situaciones básicas acerca de los arreglos institucionales, utilizados en este campo, son las siguientes:

a) *Asimilación de municipios* de tamaño reducido en una unidad territorial mayor; es decir, varios municipios dejan de existir y dan lugar a otro *nuevo*.

b) *Expansión de los límites de un municipio urbano central* absorbiendo territorios adyacentes; en otros términos, uno ya existente incorpora a otros menores que desaparecen.

c) *Asociación intermunicipal* destinada a la coordinación de esfuerzos y a la combinación de recursos entre municipios que forman parte de una misma conurbación. En este caso, los municipios previamente existentes se mantienen y relacionan, pero pueden ser varios los *niveles específicos o modalidades de coordinación establecidos a nivel supra-municipal*. Uno de ellos es la *coordinación intercomunal*, a través de la *asociación voluntaria de municipios* mediante convenios explícitos. Otra forma asumida es la *mancomu-*



nidad de municipios para la administración de servicios no traspasados a otras instituciones. Ésta opera como una coordinadora de entidades metropolitanas que se crean para el otorgamiento de servicios urbanos específicos: transporte, agua, etc. Es decir, se trata de una coordinación sectorial intermunicipal.

d) *Concesión a empresas privadas* de determinados servicios urbanos a través de la cual los municipios entregan su gestión y administración. A diferencia de la modalidad anterior, en este caso es un agente externo a los municipios el que proporciona el servicio en cuestión.

e) Conformación de *autoridades metropolitanas*: Esta opción implica la constitución de un orden de *gobierno sui generis*. Las formas de gobierno metropolitano que se han ensayado son de dos tipos: a) Las que poseen una estructura metropolitana constituida *por encima de gobiernos locales* ya existentes, y b) las que dan origen a municipios metropolitanos que *coordinadamente fundan su propio gobierno* (Borja, O.C., 126-128; E. Dockendorff, 1994; P. Ward, 1996).

Como explico en el siguiente inciso, de las cinco opciones enlistadas, en las áreas metropolitanas mexicanas, la modalidad fundamental asumida se ubica en la tercera de estas experiencias, es decir, en la “asociación intermunicipal”, “entidad de coordinación” o “administración metropolitana”. En menor medida, se está recurriendo a la cuarta: “Concesión de servicios a empresas privadas”. Es decir, no se han aplicado la primera (asimilación) ni la quinta (gobierno en sentido estricto). La segunda (expansión) fue utilizada excepcionalmente en Puebla. Teniendo en cuenta estas experiencias, J. Borja aclara que la existencia de *gobiernos metropolitanos* para las grandes conurbaciones constituyen experiencias que *son vistas hoy con grandes reservas*. Por diferentes motivos, han desaparecido en varias ciudades. Paradójicamente, el gobierno de Thatcher abolió los concejos metropolitanos en Gran Bretaña *porque trabajan demasiado bien*: la

existencia de una autoridad electa que ejercía autonomía y llevaba a cabo políticas públicas que no eran de su parecer constituía un anatema para el gobierno central conservador (Ward, 1996: 147). Ninguna de las principales ciudades de América Latina tiene una autoridad única que administre toda el área metropolitana (Ward, O. C., 137). Y en las ciudades en las que persisten gobiernos metropolitanos, éstos no adoptan un único modelo (Borja, O.C., 125). Pero en las diferentes formas que asume, la cuestión clave es el *grado de autonomía* con que actúan *las entidades de coordinación*. Estos niveles de autonomía son:

a) Los países con estructuras metropolitanas *muy autónomas* en los que prevalece la autonomía de los gobiernos locales y no hay administraciones periféricas del gobierno central. En esas metrópolis, el *gobierno metropolitano tiene plenos poderes ejecutivos y legislativos* para la planeación del territorio, la gestión de los servicios, etc.

b) *Situaciones intermedias* entre la existencia de autoridades libres y la de un gobierno central. En este caso, las estructuras de aglomeración tienen menos competencias. Puede darse también la asociación obligatoria de municipios que operan como *administración*, pero no como *gobierno metropolitano*.

c) Estructuras de aglomeración que funcionan como *entidades de coordinación*. Se trata de regiones metropolitanas, constituidas por ley, pero con *funciones* únicamente de carácter *consultivo* y, a veces, carentes de presupuesto.

Como ya apunté, ninguna de estas modalidades ha sido utilizada en México.

1.2.2. *El modelo mexicano*: Pasando del marco internacional en materia de metropolización a las experiencias nacionales, es importante realizar un balance de ellas para encontrar su lógica o principios. Como es sabido, previamente reformados varios artículos constitucionales, la Ley General de Asenta-



mientos Humanos estableció en 1976 las bases para la *concurrentia* que debe establecerse entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en materia de asentamientos humanos, así como para la *coordinación* entre dichos niveles de gobierno con el fin de planear y regular el desarrollo de los centros conurbados. La conurbación es definida como una unidad (geográfica, económica y social) entre dos o más centros de población asentados en el territorio de varios municipios de una entidad federativa o de dos o más de ellas (Ramírez Sáiz, 1983). A partir de estas disposiciones constitucionales y legales, existen bases suficientes para establecer la *legislación federal secundaria* que prescriba mecanismos más específicos de creación de *organismos pluriinstitucionales* (federales, estatales y municipales) en las áreas metropolitanas. Porque dicha ley establece la posibilidad de declarar la existencia *jurídica* de las conurbaciones. Y esta declaración ya ha sido decretada para las áreas metropolitanas más importantes del país, lo cual ha implicado la creación de las instancias correspondientes, tales como comisiones de conurbación, coordinaciones sectoriales, consejos metropolitanos, etc., los cuales analizo a continuación. Sin embargo, en los hechos, prevalecen las tendencias que se resisten a la coordinación metropolitana sobre las que la favorecen.

Los niveles de gobierno implicados ejercen fuertes presiones para impedir avances reales en su coordinación (I. Marván, 1995, 10 y 11). Ello se debe a que, respecto de esta problemática, en el federalismo mexicano predominan todavía concepciones anacrónicas. Las relativas a la soberanía de los estados y las competencias municipales (Constitución de la República, Art. 115) no facilitan la resolución de los conflictos metropolitanos ni la atención de las necesidades y demandas de su población. Y mientras prevalezcan en el país *nociones rígidas y patrimonialistas* acerca de la “población”, el “territorio” y los “poderes” de los estados y de los municipios, en lugar de aprovechar las oportunidades que repre-

senta la organización política federal para reducir los riesgos actuales de desintegración, seguiremos *entrapados* en la tensión que genera el falso dilema: centralización o caciquismo” (Marván; *O.C.*: 11 y 12). Como recuerda Cabrero, respecto de la hechura de las políticas públicas, en la Comunidad Europea la tendencia predominante es que la mayoría de las competencias de gobierno sean compartidas entre los diferentes niveles de autoridad (federal, estatal y municipal), en vez de profundizar las fronteras entre ellos.

Ello obedece a que la magnitud de los problemas enfrentados en las conurbaciones aconseja sumar esfuerzos para enfrentarlos eficazmente y no restar capacidad de respuesta (Cabrero M.: 1999). A un nivel más general, I. Marván recuerda que “en el mundo, el federalismo hoy significa *pluralidad institucional y responsabilidades públicas compartidas* que abren el camino a *múltiples formas de coordinación*. Se mantiene la autonomía, pero con opciones y posibilidades reales de participación en retos comunes (Marván; *O.C.*: 12).

Si de las disposiciones generales se pasa a la consideración de los *asuntos que*, en México, *pueden ser objeto de concurrencia y coordinación*, las materias de coordinación son: asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública (Constitución de la República, reforma al Art. 122, Frac. XI, para el D.F.). A partir de estas materias, la gobernabilidad metropolitana estribaría en la forma en que, de manera mancomunada, se administran y ejercen esas funciones por parte de los municipios, las entidades federativas y la federación, implicados en cada metrópoli. En particular, implicaría las siguientes funciones centrales:

a) Una mayor claridad respecto de las facultades que competen a los municipios ante los gobernantes de las entidades



federativas y de ambos ante la federación en el terreno de las conurbaciones .

b) Planeación conjunta ante las materias y problemas metropolitanos comunes, ya apuntados.

c) Administración metropolitana de carácter intermunicipal.

d) Acciones mancomunadas entre municipios, municipios y entidad federativa y entre ambos y la federación y, asimismo, mayor intervención por parte de las instancias municipales y estatales ante las federales para responder a las demandas metropolitanas de los ciudadanos.

A la luz de estos supuestos, analizo a continuación las experiencias mexicanas habidas en este asunto. Respecto de ellas, un balance global arroja las siguientes situaciones:

1.2.2.1. Las problemáticas relaciones entre los niveles de gobierno concurrentes en las áreas metropolitanas: Como ya quedó asentado, en las conurbaciones se interrelacionan distintos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) con sus respectivas competencias legales y jurisdicciones. Por ello, la gobernabilidad de las áreas metropolitanas conlleva intrínsecamente *relaciones intergubernamentales*. Y, puesto que en México no existe *gobierno* metropolitano en sentido estricto, el eje de estas relaciones es la gestión y administración *concurrentes*. La *gestión metropolitana* es el proceso a través del cual los niveles de gobierno implicados administran su dimensión pública, es decir, captan, definen y canalizan la demanda social de bienes públicos y organizan o regulan su oferta (Duhau, 1998: 75). En conjunto, la tendencia predominante a este respecto es que la actuación concurrente de los diferentes niveles de gobierno, imbricados en un área metropolitana, está constituyendo un problema complejo y no solucionado para consensar la diversidad de intereses que cada uno de ellos defiende. Existen problemas sobre la competencia de los tres niveles de gobierno y acerca de la capacidad de lograr acuerdos entre ellos. En la admi-

nistración y gobierno de esas grandes ciudades predominan las visiones locales fragmentadas sobre las integradoras o de carácter metropolitano (G. Garza, 1998, 23). En el análisis de estas acciones pueden considerarse tres situaciones: a) La relación entre municipios, b) la interacción entre municipios y gobierno estatal, y c) la vinculación entre municipio, estado y federación.

Por lo que se refiere específicamente a la relación *entre municipios*, su capacidad de concertar, a nivel metropolitano, se encuentra fuertemente limitada e inhibida. Los políticos y administradores de los municipios implicados tienden a ver como poco operativas, y además limitativas de la autonomía municipal, las propuestas, planes, políticas y reglamentos que traten de llevar a cabo acciones concertadas entre ellos y que respondan a las demandas de sus habitantes (O.C., 24). Y aunque un municipio puede ser dominante, ninguno tiene muchos deseos o estímulos para colaborar (Ward, O.C., 137). Cada municipio conurbado realiza sus actividades de planeación sin que necesariamente éstas sean congruentes con las del resto de los municipios implicados, lo que evidentemente acrecienta la problemática metropolitana (E. Estrada, 1998, 177). Lo que predomina es la segmentación o balcanización de la gestión metropolitana (Coulomb, 1994, 82). Por otra parte, el desarrollo de los proyectos metropolitanos de infraestructura y servicios no sólo es difícil, sino prácticamente imposible de realizar sin el concurso y respaldo técnico y financiero de las autoridades estatales o federales (Iracheta, 1998, 204).

Ciertamente, la recuperación del federalismo está conllevando que, en las áreas metropolitanas, se reduzcan las acciones federales, se fortalezcan las estatales y municipales y se descentralice la gestión pública. Porque, en principio, el marco federal únicamente establece los principios cuya aplicación deja en manos de los gobiernos estatales y locales. Es decir, si bien los asuntos metropolitanos están sujetos a la



legislación federal, en su especificidad son definidos en los ámbitos estatales y municipales. Éstos intervienen simultáneamente en la administración y gestión de las conurbaciones a través de arreglos institucionales. Ambos niveles de gobierno tienen atribuciones significativas en este campo: zonificación primaria o gestión municipal del territorio, así como de la infraestructura, redes y servicios urbanos que exceden el marco de un solo municipio. Pero, en los hechos, persiste un predominio del nivel estatal sobre el municipal (Duhau, 1998, 77 y 83, 84). Es decir, lo que, por ley, compete a los ayuntamientos, en realidad no es realizado únicamente por ellos. Por esta causa se tensan las interrelaciones, ya que el gobernador y el presidente municipal deben aprender a convivir en un mismo territorio sin que las funciones y responsabilidades, de uno y otro nivel de gobierno en la gestión del territorio, estén clara y legalmente definidas. Lo cual se agudiza cuando el gobernador y el alcalde pertenecen a diferentes partidos políticos (Ziccardi, 1995, 24).

Debido a las limitaciones anteriores, se requiere promover mecanismos de coordinación intermunicipal que normen la diversidad de lógicas localistas que pueden ser disfuncionales para las metas de carácter metropolitano y asimismo perfeccionar los órganos de gestión *metropolitana* y su normatividad (leyes, decretos, reglamentos y planes). La debilidad actual de los mecanismos institucionalizados de coordinación intermunicipal aconseja la conveniencia de promoverlos *por la vía contractual* y mediante la conformación de *nuevos dispositivos de gestión* que contrarresten la tendencia al “sálvese el que pueda” predominante, especialmente en los gobiernos municipales (E. Duhau, 1998, 85). Pero es obligado reconocer que existen dos serias limitaciones para avanzar en esa dirección: a) La ausencia de interés, de voluntad política y de propuestas por parte de los partidos, incluso de aquéllos que tienen la mayor parte de su electorado en áreas metropolitanas: PRD y PAN (Ramírez Sáiz,

1998b), y b) el modelo de urbanización operante, escasamente regulado por la planeación vigente (G. Garza, 1998, 19).

1.2.2.2. *Las comisiones de conurbación, los consejos metropolitanos y los comités de planeación:* Las conurbaciones del país, ya decretadas, deben estar presididas por las *comisiones* correspondientes. Éstas tienen carácter permanente. Son organismos públicos de carácter técnico, pero sin capacidad para llevar a cabo sus propuestas, ya que *no son órganos ejecutivos*, ni tampoco pueden obligar al cumplimiento de sus programas (Ziccardi-Navarro, 1995, 35). Por su parte, los *consejos* metropolitanos funcionan mediante programas sectoriales: de desarrollo urbano, vivienda, uso del suelo, agua potable y drenaje, vialidad, transporte y tránsito, protección ecológica y bienestar social. Y los *comités* de planeación del desarrollo metropolitano tienen, entre sus funciones, las de “promover la coordinación con los otros comités de estados y municipios circunvecinos”, es decir, un rol articulador. En particular, el Coplade del D.F. de 1983 tenía, como objetivos, los de recoger *las demandas de la población* en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento, apoyar la *participación* de los sectores *de la sociedad* en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, propiciar la *coordinación entre* los sectores *de la sociedad* y las dependencias y entidades de la *administración pública* federal y fungir como *órgano de consulta* de las dependencias públicas en materia de planeación y desarrollo (Ziccardi-Navarro, O.C., 42-3).

Teóricamente, la función principal de las tres instancias mencionadas (comisiones, consejos y comités) es la concertación y la gestión, así como la vigilancia y control de las inversiones que otras dependencias realizan en la respectiva metrópoli. Su ejercicio se basa en mecanismos de coordinación y en convenios, ya aludidos. Pero las funciones y mecanismos existentes adolecen de roles ambiguos. No se estable-



cen claramente las competencias de las autoridades involucradas en la resolución de problemas. Esto provoca ineficiencia en el proceso de coordinación y se diluyen las responsabilidades (Ziccardi-Navarro, *O.C.*, 23, 25 y 46-47). Por otra parte, la debilidad financiera de las tres instancias es central, ya que no ejercen presupuesto propio. Debido a ello, en los hechos, es imposible que logren los cometidos que tienen asignados. En los convenios, que se establecen para coordinar las acciones, no es claro el seguimiento ni su cumplimiento. Además mantienen diferencias en aspectos fiscales y tarifarios y en la aplicación de recursos entre las entidades implicadas (*O.C.*, 33) .

La complejidad de los problemas que estos tres tipos de instancias deben enfrentar y las limitaciones de que adolecen sugiere, como recomendable, crear una institución que *coordine las entidades actuantes* implicadas, es decir, un *órgano rector de cada conurbación*, integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno de cada zona metropolitana. Su función principal sería acordar las políticas fundamentales de desarrollo, de ordenamiento territorial, de infraestructura y servicios (*O.C.*, 30 y 34).

1.2.2.3. *Las coordinaciones de servicios metropolitanos:* Estos organismos son los establecidos para la prestación de servicios urbanos a nivel de una conurbación, tales como el agua potable, el transporte de pasajeros, la seguridad pública, etc. Algunos operan con relativa eficacia. Éste es el caso de los que gestionan y administran el servicio doméstico de agua potable. Aun en estos casos, el cumplimiento de las restantes funciones de un buen gobierno y administración (eficiencia, honestidad, información y responsabilidad ante los ciudadanos, atención a sus demandas y apoyo a su participación) es cubierto con limitaciones (Ramírez Sáiz, 1998b). En conjunto, adolecen de dispersión administrativa. Requieren una coordinación más estrecha, pero no necesariamente la

unificación de las entidades prestadoras de los servicios respectivos, es decir, que exista un solo organismo. En su operación caben situaciones intermedias o combinación de soluciones distintas. Pero se requiere establecer una normatividad clara, reglas del juego precisas y la participación real en la toma de decisiones por parte de las instancias políticas implicadas (gobiernos municipales y estatales). Igualmente, es conveniente avanzar en la gestión global de los componentes de cada servicio y no únicamente de algunos de ellos (O.C., 73 y 74).

1.2.2.4. *Planeación del desarrollo metropolitano*: La planeación que pueden ejercer las comisiones, consejos y comités intermunicipales es sólo *indicativa* y, en el mejor de los casos, *normativa, nunca ejecutiva*. Es decir, pueden sugerir e inducir procesos pero nunca aplicarlos y menos imponerlos. Sus planes tienen un carácter regulatorio y preventivo. No cuentan con instrumentos que dispongan de fuerza vinculatoria (O.C., 32). Es decir, hay ausencia de verdaderos planes de desarrollo metropolitano y, por tanto, no existen condiciones para reconocer, asumir y ordenar la dinámica urbana desde una perspectiva metropolitana. Además, en la planeación de las conurbaciones privan dos grandes limitaciones: a) Ausencia de mecanismos que garanticen la concertación política entre los municipios involucrados y que permita crear las condiciones para el desarrollo de políticas de interés metropolitano, en cuanto distinto pero complementario de los intereses municipales, y b) falta de entendimiento entre las autoridades implicadas en las zonas conurbadas, para administrarlas y gobernarlas, desde una perspectiva de unidad y con un enfoque metropolitano (A. Iracheta, 1998, 202-203). Por lo anterior, se requiere enfrentar tres necesidades urgentes: a) Contar con un responsable de definir las funciones estratégicas: elaborar las políticas públicas de orden metropolitano, tales como la planeación



física y económica, el uso del suelo, el transporte público de pasajeros, los principales programas de infraestructura y servicios, etc. (no necesariamente de quienes las aplican) (Ward, *O.C.*: 137 y 146), b) *pasar de planes descriptivos a programas operativos metropolitanos*, y c) *transformar las comisiones representativas en gestoras de proyectos metropolitanos* (Ziccardi-Navarro, *O.C.*:110).

1.2.2.5. *El rol político de las metrópolis*: Como ya explicité, la gobernabilidad tiene que ver no sólo con los gobernantes, sino también con los ciudadanos y su participación política. Dicha participación consiste en la capacidad para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así tanto la democracia como la mayor eficacia y legitimidad del ejercicio del poder, es decir, la gobernabilidad. El ejercicio de la ciudadanía política es un componente clave de la gobernabilidad democrática. Pero en las relaciones que entablan con la población los gobernantes (municipales, estatales y federales), implicados en una conurbación, no se detectan innovaciones que respondan a la complejidad política que están asumiendo los asuntos a enfrentar. Y este rol no está siendo secundado tampoco por las instancias administrativas correspondientes de concurrencia, coordinación, planeación y administración, ya mencionadas. Ambos (gobernantes e instancias) acusan un déficit de gobernabilidad. En particular, no existe correspondencia entre las formas innovadoras que lleva a cabo la ciudadanía y las de representación y administración metropolitanas. La institucionalidad y legitimidad de las segundas no responden a las acciones que despliega la sociedad participativa. Este planteamiento no implica establecer una contraposición insuperable entre ambas realidades (gobierno y sociedad). Tampoco supone considerar a la sociedad ni a sus actores e intervenciones políticas como si fueran ajenos a conflictos, contradicciones y limitaciones. Alude simplemente al desfase real existente

entre las instituciones metropolitanas y la marcha de sus respectivas sociedades locales. Como afirma Hungtinton, el aspecto fundamental de la modernización política estriba en el desarrollo de nuevas instituciones para incorporar la intervención de los grupos activos de la sociedad (S. Hungtinton, 1992). Y es un hecho que las instituciones metropolitanas del país han acusado una muy escasa innovación y avance desde su reconocimiento por la Ley General de Asentamientos Humanos en mayo de 1976 (Ramírez Sáiz, 1983). En particular, la integración política de las instancias metropolitanas con la sociedad es casi inexistente. Para posibilitarlo, los gobiernos concurrentes en las metrópolis podrían abrir espacios a la participación de los ciudadanos y a la sociedad organizada (Ziccardi-Navarro, 25-26). Porque el logro y mantenimiento de una gobernabilidad democrática en las ciudades metropolitanas conlleva la construcción de nuevas formas de participación ciudadana. Es decir, para la consolidación de la democracia como forma de gobierno, las metrópolis deben desempeñar nuevos papeles en tanto principales espacios receptores de la modernidad política, diseñar políticas públicas innovadoras y transformar substancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía con nuevas formas de representación y participación (Ziccardi, 1998, 21 y 24).

1.2.2.6. *Eficacia y legitimidad de los gobiernos y de las administraciones implicados*: Relacionando con la gobernabilidad las cinco situaciones anteriores (nexos político-administrativos problemáticos, instancias metropolitanas con funciones ambiguas, coordinaciones sectoriales dispersas, sistemas de planeación escasamente efectivos y roles políticos débilmente cumplidos), cabe preguntar: ¿Cuál es el nivel de eficacia y legitimidad de los gobiernos implicados y de las instancias administrativas metropolitanas en México?. Cualquier respuesta generalizada es riesgosa, porque exis-



ten diferencias no secundarias entre las conurbaciones mayores del país respecto a su actuación metropolitana. Son necesarios estudios de caso para documentar, como ya indiqué, en qué condiciones algunas coordinaciones sectoriales han podido ser relativamente eficaces, aunque no eficientes, ni rendidoras de cuentas y tampoco participativas. Con estas salvedades, apunto algunos juicios provisionales. Por lo que se refiere a la *eficacia*, ésta no es significativamente mayor ante los problemas centrales (seguridad, contaminación, transporte, etc.) en las metrópolis que gobierna el PAN (Guadalajara y Monterrey), ni tampoco en la que tiene el poder el PRD (ciudad de México). En cuanto a la *legitimidad*, ésta es mayor en los actuales gobiernos (panistas y perredista) de Guadalajara, Monterrey y D.F. que en los anteriores priístas, tanto por la forma en que accedieron al poder como por la relación (menos corporativa y más pluralista) que establecen con los ciudadanos; pero dicha legitimidad no es extensible a su actuación metropolitana. La *atención a las demandas* de carácter conurbado tampoco es significativa; incluso manifiesta índices de agravamiento. Pero, como tendencia, los actuales gobiernos implicados en las metrópolis cuidan más *la forma* de relacionarse con la sociedad: ser menos prepotentes, más informativos o responsables, más transparentes en el ejercicio de sus facultades. A veces, en entidades panistas, el gobernador mantiene una mayor vinculación con la población que los presidentes municipales. Pero igualmente estos avances no adquieren la dimensión metropolitana. Finalmente, por lo que respecta a *la innovación*, las reformas políticas llevadas a cabo en Jalisco en 1995, y en el D.F. en 1997, no han incluido cambios significativos en el nivel metropolitano. Bajo este aspecto, la *alternancia en el gobierno* de municipios conurbados no se ha expresado, para ellos, en nuevas leyes, reglamentos, formas de gestión, administración y gobierno. Además, cuando existe actuación de los gobiernos implicados sobre los problemas metropolita-

nos, predomina la efectuada de manera aislada sobre la realizada de manera conjunta. Y, sin embargo, *la acción concurrente y coordinada* es la específica para la intervención en una metrópoli. Blanco sobre negro, *predomina el déficit de gobernabilidad metropolitana* sobre los activos en este terreno (Ramírez Sáiz, 1998c).

2 Ciudadanía y metrópolis

Las definiciones asentadas en la Introducción sobre la gobernabilidad permiten ubicarla en el plano de las relaciones que se dan entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación (el gobierno) la responsabilidad de lograrla en condiciones adecuadas. Es decir, la gobernabilidad es una propiedad tanto de los gobiernos como de los actores sociopolíticos relevantes. Por esta razón, gobierno y oposición, partidos y organizaciones sociales han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad (Camou, *O.C.*, 15 y 16). De ahí que la gobernabilidad está vinculada también a la afirmación de la ciudadanía y las bases sociales de la democracia (C. Hewitt, 1998, 106 y 108 y 113). La contribución de la sociedad civil a la gobernabilidad se refiere a los medios mediante los cuales los intereses organizados buscan influenciar y conectarse con las instituciones de gobierno. Cuanto más fuerte sea la sociedad civil, mejor gobernabilidad o sinergia habrá entre el Estado y la sociedad (Manor, 1999, 2 y 21).

A continuación abordo tanto los contenidos teóricos de la ciudadanía como las experiencias mexicanas de vinculación entre ciudadanía política y gobernabilidad. Para ello, en un primer inciso resumo los planteamientos teóricos centrales sobre ciudadanía política. En el siguiente analizo la relación existente entre territorio y ciudadanía política. Después establezco los posibles componentes de la ciudadanía política



metropolitana. Y finalmente aludo al binomio ciudadanía política metropolitana-gobernabilidad.

2.1. Las implicaciones teóricas de la ciudadanía política
(Ramírez Sáiz, 1998a)

En la abundante literatura que existe sobre el tema de la ciudadanía, hay consenso acerca de que existe relación directa y correspondencia entre los tipos de derechos estatuidos y las modalidades de la ciudadanía. Por ello se reconocen tres dimensiones de ésta: la civil, la política y la social (Marshall, 1976). La ciudadanía *civil* gira en torno a las libertades personales; la *política*, al sufragio universal y la participación política; y la *social*, al bienestar social (Escalante, 1992). Por otra parte, los principales usos y significados del concepto de ciudadanía son tres: como estatus atribuido, en cuanto prácticas sociales, y como proceso institucional. De estos tres significados predomina el primero, es decir, el de la ciudadanía como *estatus o situación legal*. Consiste en el conjunto de garantías y obligaciones que el Estado reconoce a los miembros de una nación y que los convierte en sujetos de la comunidad política en igualdad de condiciones (Marshall, *Ibid.*). Se trata de una *concepción jurídica* según la cual es el Estado quien *otorga* la ciudadanía. Bajo este aspecto, es una condición formal o legal en el espacio institucional definido por el Estado (Escalante, *ibid.*). La concepción de la ciudadanía como *prácticas sociales* es de *carácter sociopolítico*. Parte del hecho de que la ciudadanía es algo más que el goce pasivo de derechos otorgados por la autoridad del Estado (Habermas, 1994). Consiste en acciones emancipatorias (sociales, legales, políticas y culturales) que explican el reconocimiento y la promulgación de los derechos. Porque éstos son el resultado de demandas y luchas sociales enclavadas institucionalmente y que definen a una persona como miembro *competente* de la socie-

dad para intervenir en ella (Turner, 1994). Por lo anterior, este uso del concepto se interesa en la manera en que los ciudadanos llevan adelante acciones correspondientes a su condición de tales para ejercer o hacer efectivos los derechos, ya consagrados constitucionalmente, o lograr el reconocimiento de otros nuevos: culturales, ecológicos, étnicos, etc. (Foweraker, 1992). Porque la ciudadanía es también un proceso constructor y ampliador del “derecho a tener derechos” (Arendt, 1993). Por otra parte, los diferentes derechos, y los tipos correspondientes de ciudadanía, no sólo constituyen un modelo ideal de relaciones jurídicas y sociopolíticas. Se sustentan en sendas instituciones y arreglos normativos que son creados para contribuir a su respeto, así como para darles cumplimiento (Bobbio, 1991). Es decir, la ciudadanía cristaliza en instituciones que deben estar dotadas de facultades y recursos a fin de que puedan garantizar que el reconocimiento de los derechos se traduzca en *efectos prácticos permanentes* a favor de aquéllos a quienes se incluye como sujetos de ellos. Se trata de *condiciones objetivas* que permitan el acceso efectivo a los beneficios derivados de la pertenencia a una comunidad política (Rosaldo, 1992). De estas instituciones, a los derechos *civiles* corresponden los tribunales; a los *políticos*, las instituciones electorales y los cuerpos representativos; y a los *sociales*, los servicios de seguridad o bienestar social. Este proceso se encuentra integrado por dos componentes: el instituido y el instituyente. El primero viene dado por las instituciones ya creadas y está constituido por las estructuras vigentes o el sistema institucional. El segundo consiste en la posibilidad de construir nuevos acuerdos normativos o reglas, así como en su instauración misma. Porque así como somos creadores de ellos, podemos modificarlos cuando, debido a las diversas transformaciones en curso, es requerido su ajuste o adecuación, a través de los canales establecidos, para que cuenten con sanción institucional (Villasante, 1995). Estas tres acepcio-



nes de la ciudadanía (status, prácticas y proceso institucional) no son excluyentes. Nadie postula que históricamente los derechos han sido reconocidos en un solo acto y conjuntamente, como un paquete o bloque único; ni que se hayan obtenido sin luchas, avances y retrocesos. Tampoco se sostiene que es imposible identificar y conquistar nuevos derechos. Y es difícil admitir que, por sí misma, la inclusión de los derechos en una Constitución sea suficiente para que se hagan efectivos.

Por otra parte, debe resaltarse que, a pesar del deterioro creciente que se registra en las condiciones materiales de vida de los mexicanos, es decir, en sus derechos *sociales*, la ciudadanía se asocia, cada vez más, con los *políticos*. Ello obedece a que la afirmación creciente de las expresiones organizadas de la sociedad ante el Estado, así como la toma de conciencia y el rescate de esos derechos constituyen aspectos novedosos del nuevo panorama nacional. Implica enfatizar el interés en los asuntos colectivos, en la regulación de las instituciones públicas y en el control de la gestión gubernamental (Dietz, 1987). Esta *ciudadanía política* pone en juego el carácter público de la actividad estatal y de la intervención de los individuos en las relaciones de poder. Significa una posición responsable y comprometida, es decir, la participación en la resolución de los asuntos de la comunidad política y la incorporación e intervención en el debate público (Pateman, 1970).

La ciudadanía política exige estar informado acerca del sistema político, contar con capacidad de juicio político, prestar atención a los asuntos públicos, ser capaz de elegir entre distintas opciones políticas e intervenir en la vida pública.

2.2. Espacio metropolitano y ciudadanía (Ramírez Sáiz, 1998a):

La ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial o territorial que encierra la política (J. Silva Herzog M.,

1996). A nivel nacional, el territorio es una configuración espacial compleja. En cada país opera como símbolo de la nacionalidad, así como de la soberanía y la autodeterminación, las cuales poseen un carácter político estratégico (Tönnies, 1963). Es, además, el recurso básico con que cuenta una nación y el soporte físico de todos los demás. Aunque no suele ser explicitada, la ciudadanía tiene una clara implicación territorial. Porque cada una de las tres acepciones de ella, ya señaladas (estatus, prácticas e instituciones), se encuentra mediada territorialmente. En otros términos, cristalizan en la pertenencia a un espacio acotado, desde el punto de vista político y administrativo, en el que tienen vigencia determinados derechos. Se trata de comunidades territorializadas e institucionalizadas, es decir, reguladas por acuerdos políticos entre sus miembros. La identidad y pertenencia a ellas están acompañadas por la capacidad de establecer normas y fijar reglas para el funcionamiento consensado de las relaciones entre sus habitantes, que se reconocen como sus miembros responsables. Bajo este aspecto, la relación entre ciudadanía y territorio es estrecha y directa. La primera supone y se basa en un espacio apropiado por una comunidad política. Y donde hay comunidad política territorializada, existe ciudadanía. Por ello, la ciudadanía real no se reduce a la de tipo individual o liberal, sino que nace del hecho de sentirse parte de una comunidad política asentada en un territorio, de acuerdo con los planteamientos del republicanismo y comunitarismo. Tiene, por ello, una dimensión colectiva y espacial y no sólo privatizante y autoencapsulada.

Como ocupantes y usuarios del territorio, los ciudadanos poseen derechos y obligaciones sobre él. Constituyen elementos centrales de estos derechos: el libre tránsito por el territorio nacional, la libertad de asentamiento, el acceso al suelo y a la infraestructura y servicios urbanos básicos, la participación en la definición de las políticas territoriales (planeación urbana, planes sectoriales: de usos del suelo, vi-



vienda, infraestructura, servicios básicos, implantación industrial, etc.), así como en el seguimiento o monitoreo de su aplicación por parte de los gobernantes y funcionarios (gobierno, administración y gestión del territorio). La obligación fundamental de los ciudadanos ante el territorio es la responsabilidad en su correcto uso y preservación. Parte de ella estriba en exigir que el gobierno cuente con planes y programas de desarrollo territorial, así como políticas claras y medios adecuados para regular y controlar el ordenamiento y la gestión del territorio.

Usualmente estos supuestos sobre la relación existente entre ciudadanía y territorio se aplican a la dimensión *nacional* de ella. Por ello, las concepciones clásicas acerca de la ciudadanía la vinculan con los Estados nacionales (Bendix, 1974). Ciertamente, éstos son las principales comunidades políticas y cuentan con un ámbito o estructura territorial claramente determinados por barreras o fronteras nacionales. Pero no constituyen las únicas. Como es sabido, en el caso de los regímenes federalistas, otros ámbitos o unidades territoriales son el municipio y la entidad federativa. Lamentablemente en América Latina, la constitución de los Estados nacionales implicó, de facto, el relegamiento de los espacios políticos autónomos intermedios (regionales o locales). Históricamente, después de la independencia de la metrópoli española, este proceso fue considerado cuasi-necesario para la conformación de la unidad nacional. Pero una vez lograda, es válido rescatar la importancia de esos ámbitos intermedios y sus consiguientes ciudadanías. Éste es un supuesto central de los Estados *federados*. En ellos, la unidad nacional no implica la abolición de las facultades político-administrativas propias de las entidades federativas ni de los municipios. Ambos ámbitos son espacios políticos, cuentan también con comunidades políticas territorializadas y, en consecuencia, dan lugar a ciudadanías regionales o estatales y locales. Cabe hablar, en sentido estricto, no sólo

de una ciudadanía nacional, sino igualmente de una local y regional, si se explicitan sus respectivos componentes. Pero, a partir de estos mismos principios, cabe también mantener la *hipótesis* de que, desde hace varios años, se encuentra *en proceso de construcción* una comunidad política territorial y una ciudadanía nuevas, es decir, las metropolitanas. De hecho, en varios países existe, en sentido estricto, el gobierno *metropolitano* como ámbito político-administrativo intermedio entre el ayuntamiento y la entidad federativa. En este caso se trata de un espacio político-administrativo distinto, de una comunidad política diferente y, en consecuencia, de la correspondiente ciudadanía.

2.3. Los posibles componentes de la ciudadanía política metropolitana en México

Para argumentar la posibilidad a la que aludo en el título anterior, retomo los elementos constitutivos de la ciudadanía a los que me referí en los dos incisos anteriores: estatus, prácticas, instituciones y territorio. Pero, puesto que se trata de una ciudadanía política metropolitana en construcción o emergente, lo decisivo es el proceso instituyente de ella y sus actores. Dicho proceso en marcha viene dado por la dinámica que se registra en cada uno de los componentes aludidos. Los analizo esquemáticamente por separado.

2.3.1. *El territorio metropolitano.* Como ya quedó asentado, un área metropolitana implica la existencia de un territorio común o una unidad espacial funcional (económica y social) entre varios municipios o entidades federativas. Las cinco áreas metropolitanas mayores del país cuentan con sus respectivas declaratorias jurídicas de conurbación. Pero no existe, formalmente constituido, un tercer nivel político-administrativo intermedio o de gobierno con facultades específicas y distintas de las correspondientes a los restantes



niveles (municipal, estatal y federal). El territorio metropolitano no tiene un estatus político-administrativo propio. ¿Es necesario crearlo? Sin que sea rechazable esa posibilidad, lo decisivo son las facultades que se otorguen a las instancias correspondientes de regularlo: consultivas únicamente o también ejecutivas y vinculantes. Por el momento, únicamente están vigentes y se ejercen las del primer tipo.

2.3.2. Estatus de la ciudadanía política metropolitana. Esa ciudadanía no está formalmente reconocida, ya que no existen derechos metropolitanos propiamente tales. No hay ciudadanía metropolitana en sentido estricto. En consecuencia, no pueden darse en ellas procesos de democracia representativa metropolitana (por ejemplo, electorales). Admitido lo anterior, habría que reconsiderar dos situaciones. Una es que las leyes de Desarrollo Urbano de varios estados de la República (por ejemplo, la de Jalisco) señalan que en las zonas conurbadas debe existir un Consejo de cada Zona Conurbada, cuyos consejeros deben representar a los principales grupos sociales. Otra son los Coplades y su función articuladora entre niveles de gobierno y su apertura a la intervención ciudadana. Desde el punto de vista formal, ambos antecedentes podrían facilitar la construcción de una ciudadanía metropolitana. Pero, como es sabido, los consejos metropolitanos tienen una vida muy precaria. Algunos, después de varios años de existencia, se han reunido muy aleatoriamente y para asuntos protocolarios. Por su parte, los Coplades centran su interés más en los asuntos de nivel estatal o municipal que metropolitano. No obstante lo anterior, se están abriendo varias posibilidades para la construcción de esta ciudadanía. Por ejemplo, en las entidades que ya tienen legisladas las formas de democracia directa (por ejemplo, Jalisco), podrían ejercerse *legalmente* entre los ciudadanos metropolitanos, para la consulta sobre problemas prioritarios, la toma de decisiones o para la realización de

acciones coordinadas entre los habitantes de los municipios implicados. El caso de Jalisco es particularmente propicio, porque ha legislado *el plebiscito municipal*. Esto implica que puede llevarse a cabo esta forma de democracia directa en uno o varios municipios, sin que deba efectuarse en los restantes. Obviamente, estas formas de democracia directa metropolitana reforzarían las que, por *la vía de los hechos*, han llevado a cabo varios grupos y organizaciones cívicas en las principales ciudades del país.

2.3.3. *Los actores políticos metropolitanos y sus prácticas*: El espacio metropolitano pertenece a los ciudadanos que lo habitan. Pero en términos políticos eso no basta. Es necesario crear la ciudadanía política *metropolitana*, hacerla acorde al ámbito en el que opera. En términos constructivistas, lo decisivo es el proceso de constitución de sujetos socio-políticos en esas comunidades metropolitanas y sus prácticas instituyentes de ciudadanía. Como ha sido comprobado en varios países a través de estudios de carácter histórico, las acciones ciudadanas son las que han logrado construir los derechos (civiles, sociales y políticos) que después han sido reconocidos por los Estados nacionales, incluido el de México (Sommers, 1993).

En los espacios metropolitanos, son las prácticas responsables y solidarias de sus habitantes las creadoras de ese ámbito social, y las que le dan sentido. En México, éstas son todavía incipientes. Las demandas y acciones sistemáticas de carácter *explícita y específicamente* metropolitano son reducidas. La construcción de esa nueva *ciudadanía metropolitana, en cuanto distinta de la local, estatal o federal*, constituye un proceso apenas emergente en el país, aunque cuenta con experiencias en otras naciones. Entre los habitantes de las conurbaciones predomina la visión y actuación en torno a problemas locales (vecinales, barriales o, en el mejor de los casos, municipales) sobre los metropolitanos.



Para la mayoría de ellos, gobernabilidad, ciudadanía y metrópoli constituyen realidades todavía débilmente articuladas. Pero un signo promisorio de su construcción es la actitud menos tolerante de los ciudadanos respecto a la actuación que las instancias interinstitucionales metropolitanas asumen ante los problemas más graves: inseguridad pública, contaminación, caos vial, etc. Ellos reclaman y exigen a sus responsables más eficacia y legitimidad. Los medios más utilizados son la presión y la negociación. Otras prácticas metropolitanas innovadoras son: la observación de los procesos electorales, la construcción colectiva de normas y valores ciudadanos como el ejercicio del derecho a la información, la fiscalización de gobernantes, la innovación política por la vía de los hechos (plebiscito en 1993 en el D.F., consultas ciudadanas de Alianza Cívica de 1995 a 1998) o por la legal (iniciativa popular en Jalisco sobre la violencia intrafamiliar en 1999) (Ramírez Sáiz, 1998d). Esta innovación ha sido menor en Monterrey, Puebla y Toluca. Es decir, existen diferencias significativas entre las diferentes conurbaciones mayores del país respecto a la actuación política de sus habitantes (Ramírez Sáiz, 1998c). La correcta valoración de estos hechos exige aclarar que los procesos implicados no asumen carácter específicamente metropolitano por no encontrarse *suficientemente* explicitada en ellos esta dimensión. Por otra parte, los diferentes tipos de actores sociales y políticos que intervienen en ellas ejercen una ciudadanía que se basa en identidades fragmentadas y superpuestas desde el punto de vista territorial, social y de la representación política (Ziccardi, 1998: 19). Además constituyen *prácticas minoritarias*, en las que están involucrados segmentos reducidos de la población, es decir, no poseen un carácter generalizado (Ramírez Sáiz, 1998d).

2.3.4. *Las instituciones metropolitanas:* Como ya expliqué, las instancias de coordinación metropolitana, creadas en el país,

no disponen de atribuciones y recursos para convertirse *realmente* en entes con capacidad para planificar, administrar y ejecutar acciones. Tampoco las metrópolis han contado, hasta la fecha, con cuerpos institucionales propios. Y aludí a que de este tipo son, entre otros, los tribunales, los institutos electorales y los servicios de bienestar social. Sin recurrir al expediente del *gobierno metropolitano* en sentido estricto, constituye una necesidad la creación de instituciones específicas y el establecimiento de mecanismos precisos con capacidad *real* de atender las necesidades de los habitantes.

Los datos anteriores sobre el territorio, el estatus y las prácticas de la nueva ciudadanía, así como acerca de las instituciones metropolitanas, evidencian las *limitadas bases* en las que se apoya la ciudadanía política emergente en las áreas conurbadas. Estas situaciones se suman al hecho central de que no existe gobierno, ni derechos políticos y tampoco cuerpos institucionales políticos de carácter metropolitano en sentido estricto. No obstante lo anterior, es preciso reiterar que son los actores y sus prácticas los que pueden poner en marcha acciones significativas en el espacio metropolitano, las cuales posteriormente puedan traducirse en nuevas instituciones políticas.

3. ¿Un modelo republicano de relaciones entre ciudadanía política metropolitana y gobernabilidad?

El breve análisis realizado en el inciso anterior, acerca de las prácticas de ciudadanía política en las metrópolis, ha arrojado algunas pistas sobre la posible vinculación existente entre ellas y la gobernabilidad. Además, de acuerdo con el contenido del concepto explicitado en el primer inciso, esta relación es teóricamente *directa y recíproca*. Por ello, entre ambas deben darse nexos en una doble dirección: de la gobernabilidad de las autoridades hacia la ciudadanía y de la ciu-



dadanía hacia la primera. A continuación las asiento esquemáticamente por separado.

La contribución a la gobernabilidad por parte de las autoridades *municipales*, implicadas en una metrópoli, puede ser significativa para la consolidación de la ciudadanía política en tres aspectos: a) Poniendo a disposición de los ciudadanos, de manera puntual y satisfactoria, la información relativa a las diferentes intervenciones que tengan incidencia en asuntos metropolitanos, b) atendiendo sus demandas específicas de corte político relativas a la metrópoli y, cuando proceda, apoyándolas ante instancias superiores (estatales y federales), y c) creando canales específicos de participación política de carácter metropolitano y apoyando la intervención, institucional y autónoma, de los habitantes de la metrópoli y de sus diferentes organizaciones. Porque un gobierno democrático debe ser capaz de articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, dotarla de canales de vinculación e incorporación entre el sistema político y la sociedad (Camou, 1995: 38 y 48).

Por su parte, la aportación que la acción ciudadana puede hacer a la gobernabilidad se da en tres niveles o formas:

1 Exigencia de eficacia y legitimidad hacia los gobernantes implicados y las administraciones metropolitanas.

La ciudadanía que es consciente de sus derechos políticos reclama, presiona y negocia con la autoridad política (municipal o estatal) y con las instancias administrativas metropolitanas, el cumplimiento de las facultades o funciones que tienen asignadas. Les exige que sean un buen gobierno. Por otra parte, uno de los logros importantes del ejercicio de la ciudadanía política es la democratización del sistema y de las instituciones políticas y, en esa medida, de la gobernabilidad.

2 Sentido de corresponsabilidad hacia la acción de gobernar y administrar las conurbaciones.

Para garantizar la gobernabilidad, los ciudadanos de las

metrópolis no sólo deben exigir sus derechos políticos, sino también cumplir sus responsabilidades ciudadanas. Una ciudadanía política republicana y comunitaria se siente corresponsable de las acciones del gobierno y comprometida en la resolución de los asuntos de la comunidad política. Y, en la medida en que éste cumple satisfactoriamente sus funciones, le otorga el consenso que se ha ganado, el cual es un exponente central de la gobernabilidad.

3 Moderación de las demandas políticas metropolitanas.

Esta acción es una derivación de la corresponsabilidad. Consiste en que los ciudadanos sean conscientes de la oportunidad y factibilidad de las demandas y presiones que plantean a los niveles de gobierno e instancias administrativas de una metrópoli. La responsabilidad ciudadana supone que se hagan cargo de las limitaciones (presupuestales, de poder, etc.) de que adolecen las autoridades públicas implicadas. Escribe en una actitud de moderación en esas demandas para evitar la sobrecarga del sistema político. Y asimismo en hacer del diálogo y la negociación un medio de intercambio privilegiado con dichas autoridades (A. Camou, *O.C.*, 17, 36 y 60). Esta actitud esperable de los ciudadanos de una metrópoli representa un asunto aparentemente contradictorio. Porque, en una fase en que las instancias metropolitanas adolecen de fuertes limitaciones, si no se ejerce la presión y la negociación, parecen no existir expectativas de que la situación prevaleciente pueda cambiar. La salida a esta real contradicción parece encontrarse en el diálogo y en la *práctica deliberativa*, es decir, en la *formación discursiva* de la opinión y la voluntad política entre ciudadanos y gobernantes de una metrópoli (Habermas, 1998: 633).

Las interrelaciones anteriores manifiestan que tanto autoridades como ciudadanos están directamente involucrados en el logro y mantenimiento de la gobernabilidad en las metrópolis, si bien los niveles alcanzados por ambos son todavía limitados.



Conclusión

A primera vista, resulta paradójico hablar, en México, de *governabilidad* en las metrópolis y de *ciudadanía política metropolitana* cuando, en sentido estricto, no existen *gobiernos* metropolitanos ni *derechos* metropolitanos reconocidos. Pero es válido y necesario analizar ambas realidades por los roles políticos (además de económicos y sociales) que desempeñan las grandes ciudades. En primer lugar, es decisivo evaluar la eficacia y legitimidad con que, en relación a asuntos metropolitanos, cuentan los *gobiernos* implicados (municipales, estatales y federales), así como las *instancias metropolitanas operantes* (comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y coordinaciones sectoriales). Y, para precisar el avance real de la ciudadanía política, es asimismo conveniente valorar las prácticas que realizan los actores metropolitanos emergentes. En este ensayo ha quedado demostrado que la intervención de los gobiernos e instancias metropolitanas adolece de un importante déficit de gobernabilidad por cuanto no son cabalmente atendidas ni solucionadas las demandas de los ciudadanos relacionadas con la calidad de vida y con la intervención en las decisiones. Y la ciudadanía política metropolitana acusa un proceso de construcción lento y limitado debido a que, entre los habitantes de las conurbaciones, predomina la visión y actuación en torno a problemas locales (vecinales, barriales o, en el mejor de los casos, municipales) sobre los metropolitanos. Para la mayoría de ellos, gobernabilidad, ciudadanía y metrópoli constituyen realidades todavía débilmente vinculadas. Pero el cuerpo del trabajo ha evidenciado varias de las articulaciones que existen entre ellas.

En términos sociales y políticos, el espacio metropolitano pertenece a los ciudadanos que lo habitan y, sobre todo, a los actores que lo reclaman. Sus prácticas responsables y solidarias son las creadoras de ese espacio social y las que le dan

sentido. En consecuencia, son los habitantes de las metrópolis quienes deben contar con mecanismos para definir sus intereses democráticos sobre ellas, así como para establecer las condiciones de su uso, administración y gobierno. Por ello, construir la ciudadanía política metropolitana es un nuevo y decisivo campo de lucha y parte substancial de la tarea de lograr la gobernabilidad en las metrópolis.

Como salida al doble *impasse* (de autoridades y ciudadanos) existente en las grandes ciudades del país, es obvia la necesidad de reformar las instancias metropolitanas existentes y elevar su eficacia y legitimidad. Y asimismo la de aumentar los niveles de corresponsabilidad y de intervención de los ciudadanos en la solución de los problemas metropolitanos. Las reformas más urgentes parecen ser: a) Establecer un órgano rector (no necesariamente un gobierno metropolitano) con facultades ejecutivas y vinculantes, que coordine las instancias públicas intervinientes y defina las políticas públicas estratégicas sobre asuntos de índole metropolitano; b) crear nuevas coordinaciones sectoriales de servicios urbanos metropolitanos, c) pasar de planes descriptivos a programas operativos, y d) revitalizar los consejos metropolitanos y los Coplades, así como utilizar las formas de democracia directa para encontrar, junto con los ciudadanos implicados, salidas consensadas a los problemas metropolitanos prioritarios e incidir realmente en las decisiones.

Si bien las anteriores propuestas parecen tener *prioridad política* (además de económica y social), no suele serlo así para los partidos. En las conurbaciones existentes entre dos o más entidades del país (por ejemplo, en la región centro), los gobiernos de partidos diferentes no han creado condiciones para promover, acordar y aplicar las reformas aludidas. Una situación similar, aunque menos compleja, existe en entidades en las que el poder estatal (Ejecutivo y/o Legislativo) es detentado por un partido (o partidos) distinto (s) al de los que tienen el de los municipios conurbados. En principio



parecería más viable lograrlo en una conurbación surgida dentro de una misma entidad federativa y en la que los gobiernos *municipales* implicados y el *estatal* pertenezcan al mismo partido (por ejemplo, el PAN en Jalisco y en los municipios del área metropolitana de Guadalajara). Pero en la práctica no ha sucedido así. El PAN, partido esencialmente urbano e incluso metropolitano, carece de propuestas en este terreno. Y en las metrópolis en que la oposición cuenta con el poder, ha predominado su incapacidad para llegar a acuerdos con los legisladores de la oposición, así como los intereses de sus grupos internos por encima de la búsqueda, aprobación y puesta en práctica de innovaciones que respondan a las demandas metropolitanas de sus ciudadanos. Si las reformas deben pasar por negociaciones y consensos entre los representantes populares, parece no existir suficiente interés, capacidad de propuesta ni voluntad política para lograrlas. La discusión franca entre partidos y organizaciones ciudadanas acerca de la situación predominante en este campo, así como el debate parlamentario en torno a propuestas específicas de reforma podrían ser un comienzo realista de solución. 🇲🇽

- Bibliografía**
- Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI*, Madrid, 1993.
 - Arendt, H., *La condición humana*, Paidós, México, 1993.
 - Aziz, A., *Territorios de alternancia*, Triana, D.F., 1996.
 - Bendix, R., *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
 - Bobbio, N., *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991.
 - Bolívar A. y R. Coulomb (Coords.), *Gestión metropolitana y política*, UAM-A, México, 1994.
 - Borja, J., *Estudio de coordinación metropolitana*, mimeo, Barcelona, 1992.
-

Bibliografía

- Cabrero, Enrique, "Los estudios sobre el poder local en México", ponencia en el Primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, COMECOSO, abril, D.F., 1999.
- Camou, A., *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- "Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta", en *Nueva Sociedad*, Caracas, Núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, pp. 102-119.
- Dietz, M., "El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía", en *Debate Feminista*, México, Núm. 3, pp. 114-140, 1990.
- Dockendorff, E., "Metropolización y gestión urbana" en Bolívar A. y R. Coulomb (Coords): *Gestión metropolitana y política*, UAM-A, México, 1994, pp. 37-42.
- Duhau, E., "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en G. Garza y F. A. Rodríguez: *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, 1998, pp. 75-86.
- Escalante, G. F., *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993.
- Estrada, C. E., "Normatividad urbanística en el área metropolitana de Puebla", en Garza, G. y F. A. Rodríguez: *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998, pp. 167-179.
- Foweraker, J., *Theorising social movements*, Pluto Press, London, 1995.
- Garza, G. y F. A. Rodríguez, *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998.
- Habermas, J. "Citizenship and national identity", en B. Steenbergen, *The condition of citizenship*, Sage, Londres, 1994, pp. 20-25.
- *Facticidad y validez*, Trotta, Barcelona, 1998.
- Hewitt de Alcántara, C., "Use and abuses of the concept of governance" en *International Social Science Journal*, Núm. 155, Blackwell Publishers, UNESCO, March, 1998, pp. 105-113.
- Hungtinton, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1992.
- Iracheta, A., "Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca", en Garza, G. y F.A. Rodríguez: *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998, pp. 181-205.



Bibliografía

- Lechner, N., *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- Marván, Ignacio, "La cuestión metropolitana y los anacronismos del federalismo mexicano", en Ziccardi, A. y Bernardo Navarro: *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-X, México, 1995.
- Manor, J., "Civil Society and Governance". A Concept paper", Sussex, mimeo, 1999.
- Marshall, T.H., *Class, citizenship and social development*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1976.
- Olvera, Alberto, "Sociedad civil y gobernabilidad en México. Ejes conceptuales y apuntes metodológicos", mimeo, Jalapa, 1999.
- Pateman, C., *Participation and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Ramírez Sáiz, J.M., *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, IIS-UNAM, México, Cap. III, 1983.
- "Ciudadanía, territorio y poder local", en Rev. *Ciudades*, Núm. 39, julio-septiembre, 1998^a, pp. 29-38.
- *¿Cómo gobiernan Guadalajara?. Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Porrúa- UNAM-UdeG, 1998^b.
- Conclusiones del seminario nacional: "Cambio político y participación de la sociedad", Guadalajara, noviembre, 17 Pags., 1998^c.
- *Y Usted, ¿ya es ciudadano?. El modelo nacional de Alianza Cívica y su aplicación en el Área Metropolitana de Guadalajara*, separata de La Colección de Babel, Núm. 13 de *Revista Universidad de Guadalajara*, invierno, 71 Pags., 1998^d.
- Rosaldo, R., "Ciudadanía cultural en S. José California", en N.G. Canclini et al: *De lo local a lo global: perspectivas de la antropología*, UAM-I, México, 1994, pp 67-88
- Silva Herzog, M., J. *Esferas de la democracia*, IFE, México, Núm. 9, 1996.
- Sommers, M. R., "Citizenship and the place of public sphere", en *American Sociological Review*, Vol. 58, octubre, 1993, pp. 587- 620.
- Tönnies, F., *Comunidad e sociedad*, Il Mulino, Milán, 1963.
- Torres Rivas, E., "Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, Caracas, Núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, pp. 88-111.
- Turner, B., *Citizenhip and social theory*, Sage, London, 1994.
- Villasante, T.R., *Las democracias participativas*, Edics. HOAC, Madrid, 1995.

- Ziccardi, A. (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa-UNAM, México, 1995.
- *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Porrúa-UNAM, México, 1998.
- “Governance and gobernability: one or two concepts?”, en R. H. Wilson and R. Cramer: *International Workshop on Good Local Government*, The University of Texas at Austin, 1995, pp. 79-83.
- Ward, Peter, “Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades mexicanas”, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. V., Núm. 1, primer semestre, D.F., 1996.
- Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-X- UNAM, México, 1995.

Bibliografía
